vol. 23, n. 2, 1980

dados

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Uma publicação do INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

FAMÍLIA, SOCIALIZAÇÃO POLÍTICA E IDEOLOGIAS

(artigos de Mario Brockmann Machado, Helena Maria Bousquet Bomeny, José Guilherme Cantor Magnani, Tania Salem, Eunice R. Durham)

EDITORA CAMPUS

vol. 23, n. 2, 1980 ISSN 0011-5258

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Uma publicação do INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

FAMÍLIA, SOCIALIZAÇÃO POLÍTICA E IDEOLOGIAS

(English language table of contents on page 265)

Nota: A partir de 1980, cada volume de *Dados* consiste em três números anuais, numerados consecutivamente. Os volumes anteriores, até o nº 22, contêm somente um número.

EDITORA CAMPUS

O MINOTAURO IMPERIAL
de: Fernando Uricoechea,

Rio de Janeiro - São Paulo, Difel - Difusão Editorial S.A., 1978, 332 pp.

Simon Schwartzman

Assim como o entendimento da Revolução de 30 tem sido buscado como a chave para a explicação do Brasil moderno, estudar o Império tem sido a forma que muitos de nossos cientistas sociais encontraram para entender as raízes mais profundas do Estado brasileiro. Esta linha já inclui pelo menos dois trabalhos clássicos, de Raymundo Faoro e de José Murilo de Carvalho[1], aos quais deve ser acrescentado *O Minotauro Imperial*, do sociólogo colombiano Fernando Uricoechea.

Metade humano metade bovino, o Minotauro vivia no interior do Labirinto, e devorava os que nele se perdiam. O labirinto do Império Brasileiro é a grande contradição entre a extensão do poder privado e a centralização administrativa e burocrática do poder central. Para uns, a extensão do poder privado é prova da natureza quase feudal da sociedade tradicional brasileira, um Brasil cuja realidade residia nos senhores do campo e seus escravos e agregados, e em relação aos quais a política na corte não passava de uma tênue e enganosa superestrutura. Para outros, o que sobressai é a realidade dos centros urbanos criados pelo empreendimento mercantilista do colonialismo português, a burocracia inchada pela transmigração da corte portuguesa no início do século dezenove, e pela organização do exército a partir das guerras do Prata e do Paraguai. O Minotauro, que detém a chave deste labirinto, é, para Fernando Uricoechea, a Guarda Nacional.

Metade pública e metade privada, a Guarda Nacional teria sido o vínculo privilegiado entre o poder público e o poder local, entre as formas mais tradicionais e as formas mais modernas e racionais de condução da coisa pública, entre sociedades e Estado. Ela funcionava através de serviços gratuitos prestados pelos "homens livres" e os dotados de recursos, os *honoratiores*, ao Estado – serviços a que o autor, na tradição weberiana, denomina de "li-

[1] Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, Ed. Globo, 1958; e José Murilo de Carvalho, *Elite and State Building in Imperial Brazil*, Stanford University, tese de doutoramento, 1974, a sair parcialmente em português, como *A Construção da Ordem: A elite política imperial*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 23, nº 2, 1980, pp. 259 a 262.

turgias". Seria de se esperar que, ao operar através dos "notáveis" locais, o Império Brasileiro tivesse contribuído para a consolidação de seu poder como estrato social privilegiado. Paradoxalmente, o que mostra Uricoechea é que, de fato, o caráter híbrido da Guarda Nacional terminou por impedir que se consolidasse no Brasil uma ordem senhorial, baseada em uma nobreza estratificada segundo os princípios da honra e do privilégio, e apoiada no monopólio da posse da terra. Ao contrário, a cooptação a que esta elite local era submetida através da Guarda Nacional terminou por enfraquecê-la como grupo social dotado de força própria, e prepará-la para, pouco a pouco, ir aceitando a gradual emergência de um Estado racional e próprio da sociedade burguesa e capitalista que pouco a pouco vinha se firmando no Brasil. Como diz o autor em sua conclusão, a experiência da Guarda Nacional foi "crucial, dialeticamente, ao contribuir para delinear uma ordem pública que transcendeu o particularismo de uma sociedade patriarcal da qual ela própria emergiu. Com efeito, o treinamento diário do homem agrário nas práticas e rotinas, cuja legitimidade tinha que ser procurada além do ambiente doméstico, representou uma escola para a socialização do homem brasileiro em formas alternativas de legitimação de poder e de autoridade. Quando visto nesta perspectiva, o aparente paradoxo por trás do fato do senhor de terras brasileiro e os homens livres pobres serem, inadvertidamente, atores principais no desenvolvimento de uma autoridade racional legal desaparece para aparecer, dialeticamente, como uma esplêndida síntese de sua participação política durante o século XIX" (p. 305).

A estratégia de pesquisa adotada por Fernando Uricoechea parte da premissa, derivada da tradição sociológica weberiana, segundo a qual "os valores sociais são princípios efetivos da ação social", e que "o exame da simples prática da história é sociologicamente insuficiente" (p. 18). São os valores, como fenômeno de natureza coletiva e social, que dariam sentido à ação dos indivíduos na sociedade, e a mudança dos valores através do tempo seria a melhor maneira de apreender as transformações mais profundas pelas quais o sistema social vai passando. Para examinar isto, Uricoechea fez uma extensa e original pesquisa nos arquivos da Guarda Nacional em todo o país, tratando de examinar a correspondência oficial entre "comandantes patrimoniais e autoridades burocráticas", ou seja, entre as duas personalidades do Minotauro. O material que nos revela é totalmente inédito e até então inexplorado, e dá à Guarda Nacional uma importância na vida brasileira que até então havia passado despercebida pelos nossos estudiosos. O tipo de evidência que Uricoechea procura tem a ver, exatamente, com a mudança de valores, no espaço e no tempo. É assim, por exemplo, que a virtude militar é uma característica importante na sociedade gaúcha, onde a atividade guerreira é uma realidade cotidiana, enquanto que as características de riqueza e origem social são mais relevantes em outras partes do país. É assim, também, que a mudança do uso na correspondência oficial da forma "delibere V. Exª como julgar conveniente", para a de "V. Exª, porém, ordenará o que for de justiça" revelaria a passagem de um sistema normativo baseado no reconhecimento do poder arbitrário e discricionário da autoridade, próprio das formas de dominação tradicional, à prevalência da noção de que existe um sistema abstrato de justiça que deve prevalecer, ainda que a juízo da autoridade constituída.

Seria um equívoco supor que a preocupação com valores faz desta uma obra "idealista", que considerasse que do nível normativo derivassem todas as demais características da estrutura social. Na melhor tradição webe-

riana, Uricoechea se preocupa com o relacionamento entre o normativo e o estrutural. Segundo sua própria descrição, sua obra procura "reexaminar a organização política brasileira do século XIX em termos das vicissitudes e tensões entre essas duas estruturas do governo", o aparato administrativo "controlado burocraticamente pelo Estado e impulsionando a burocratização total do governo e, de outro lado, a existência paralela de um aparato administrativo controlado patrimonialmente pelas classes sociais e exercendo pressão para a prebendalização dos cargos" (pp. 14-15). Teria ele, entretanto, sucedido?

Parece-me que, em última análise, e apesar de todo o mérito da obra, a resposta é não. Surpreendentemente para quem conhece tão bem a obra de Max Weber, Fernando Uricoechea adota uma versão extremamente simplificada de certos conceitos weberianos, que terminam por prejudicar grande parte do valor interpretativo de seu trabalho.

De fato, ao se referir ao conceito de "burocracia patrimonial", Uricoechea prefere entendê-la como o próprio Minotauro, ou seja, como a combinação híbrida entre um fenômeno das sociedades modernas, a burocracia, e um outro fenômeno de sociedades tradicionais, a forma de dominação política patrimonial por ele entendida basicamente como "o controle do aparato administrativo pelas classes sociais" em um contexto de baixa racionalidade. Traduzido para o Brasil, isto daria, exatamente, na combinação da burocracia imperial com a Guarda Nacional.

No entanto, ele deixa de tomar em consideração o fato, certamente não negligenciado por Weber, de que a burocracia é um fenômeno que antecede de muitos séculos sua forma moderna de organização racional-legal. Em suas formas tradicionais, as burocracias imperiais do passado não eram "controladas pelas classes sociais", mas sistemas de dominação caracterizados pela extensão e complexificação da dominação patriarcal de tipo tradicional, através de empreendimentos militares ou mercantilistas que colocavam todos os setores da população sob a tutela da máquina administrativa e coercitiva do Estado. O que a Fernando Uricoechea surge como conflito entre aspectos modernos e tradicionais na política imperial era, na realidade, a confrontação entre duas formas de dominação tradicional, a estamental (ou feudal) e a patrimonial, havendo prevalecido de forma predominante a segunda[2]. Este tipo de dominação política de base burocrática era certamente *patrimonial*, no sentido de que não havia diferenciação entre cargos e pessoas, e havia a tendência à apropriação dos cargos pelos incumbentes; mas era também *racional*, já que cumpria eficientemente as funções militares, mercantilistas ou outras que os governantes buscavam. No entanto, não tinha as caracterís-

[2] Weber coloca esta distinção fundamental da seguinte maneira: "quando existe uma associação de estamentos [nos sistemas feudais], o Senhor governa com a ajuda de uma 'aristocracia' autônoma e conseqüentemente comparte sua administração com ela; o Senhor que administra de forma pessoal [no sistema patrimonial] é ajudado por pessoas seja de sua unidade familiar, seja por plebeus. Eles formam um estrato sem prioridades e que não tem honra pessoal por mérito próprio; materialmente, são totalmente dependentes do Senhor, e não têm nenhuma forma de poder competitivo. Todas as formas de poder patriarcal e patrimonial, de Sultanismo despótico, e os Estados burocráticos pertencem a este último tipo. O Estado burocrático é particularmente importante: em seu desenvolvimento mais racional, ele é característico, precisamente, do Estado moderno" (Max Weber, em "Politics as a Vocation", em H. H. Gerth e C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1958, pp. 81-82).

ticas da dominação *racional-legal* que, esta sim, é tipicamente moderna e ligada ao desenvolvimento do capitalismo.

Não se trata de uma simples implicância sobre nuances conceituais. Os estados burocráticos modernos que se desenvolveram nos países capitalistas mais avançados (e que serviram de base à famosa análise de Weber da burocracia como forma mais elaborada de dominação racional-legal) tiveram como origem histórica, não as antigas burocracias patrimoniais, mas, exatamente, sua relativa ausência ou seu enfraquecimento. Nestes países, o surgimento de uma classe burguesa militante e ciosa de sua autonomia levou ao estabelecimento de controles explícitos e formais à ação dos governantes, que foram forçados a colocar em segundo plano o conteúdo de sua ação e a obedecer a um sistema jurídico cada vez mais complexo e autônomo. Este processo se acentuou ainda mais quando outros grupos sociais, inclusive o proletariado, tiveram condições de se expressar e, na medida de suas forças, exercer o controle sobre o Estado[3].

É neste sentido que estas burocracias exercem uma dominação *racional-legal* – não por que obedecem às *leis da racionalidade científica*, mas por que obedecem às *normas de um sistema jurídico legal bem estabelecido*. É este componente *legal* que falta às burocracias patrimoniais clássicas e seus descendentes modernos. Elas têm normas e regulamentos de todo tipo, que visam controlar e reduzir os esforços de autonomia por parte dos funcionários em relação ao poder central; mas lhes falta um ordenamento jurídico que as torne responsáveis ante a sociedade como um todo e que seja controlado por um sistema judiciário autônomo.

O que Fernando Uricoechea não considera – e isto prejudica seriamente suas conclusões – é que ao Brasil faltou uma burguesia ascendente, ou seu equivalente, que desse ao Estado brasileiro sua legalidade. Ao contrário do que ele afirma, o desaparecimento da Guarda Nacional não significou a criação de um Estado moderno no Brasil, no sentido weberiano de uma dominação burocrática racional-legal. O que ele significou foi simplesmente o maior enfraquecimento das formas de poder privado ou semiprivado, em benefício de uma administração central cada vez mais forte, freqüentemente racional em seu comportamento de autopreservação e crescimento, mas sempre *irresponsável* ante a sociedade. É por isto que adquiriram tanta preeminência no Brasil as formas de liderança política baseadas na intermediação entre o setor público e o privado, que são a expressão, não da força, mas da debilidade destas lideranças, como mostra o trabalho clássico de Victor Nunes Leal sobre o coronelismo[4].

É desta forma que podemos entender por que o Brasil de hoje não tem uma organização política e um ordenamento jurídico equivalente a aqueles países modernos aos quais falta o peso de um passado burocrático-patrimonial. É por isto que o problema do estabelecimento de uma ordem política e social mais justa e democrática é tão distinto neste e em outros países.

[3] Para uma discussão mais aprofundada deste tema, ver S. Schwartzman, *São Paulo e o Estado Nacional*, Difel, 1975, caps. 1 e 2; e "Back to Weber: Patrimonialism and Corporatism in the Seventies", em James M. Malloy (ed.), *Autoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1976.

[4] Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o sistema representativo no Brasil*, Rio de Janeiro, 1948. É curioso que Fernando Uricoechea não chega a citar este livro, referido a uma época mais recente, mas sem dúvida muito próximo à sua temática.

Existem vários tipos de sociedades modernas, umas que se aproximam do sistema racional-legal estudado por Weber, e outras – na realidade, a maioria – que derivam de uma trajetória histórica totalmente distinta, e que trazem em seu bojo a debilidade dos sistemas de controle formal e legal do exercício do poder. Ao adotar, em última análise, uma perspectiva europeucêntrica, Fernando Uricoechea parece não perceber que o Brasil está muito mais próximo do segundo do que do primeiro grupo, e isto enfraquece bastante o impacto de uma obra por tantos aspectos excepcional.